

安徽省民政公共服务设施优化思路及行动计划

□ 蒋伟, 潘勇

[摘要] 文章基于公共服务均等化视角, 通过对安徽省 16 个地级市、62 个县(市)的民政事业发展资料进行收集整理及现状摸底调研, 构建全省民政公共服务设施发展现状指标评价体系, 并从总体发展阶段、省域空间配置等多方面进行问题分析。在此基础上, 提出紧密结合热点政策构建民政标准体系、以需求差异为导向合理引导规划布局、立足地区禀赋特征引导民政特色发展等规划思路, 以及分片指引、分级落实和分步实施的具体行动规划。

[关键词] 公共服务均等化; 民政公共服务设施; 优化对策; 安徽省

[文章编号] 1006-0022(2018)S0-0010-05 [中图分类号] TU984 [文献标识码] B

[引文格式] 蒋伟, 潘勇. 安徽省民政公共服务设施优化思路及行动计划 [J]. 规划师, 2018(增刊 1): 10-14, 20.

Optimizing Idea and Implementation Strategy of Anhui Public Service Facility/Jiang Wei, Pan Yong

[Abstract] From the equalization of public service view, the paper analyzes the development of sixteen cities and sixty-two counties of Anhui province, builds the evaluation index system of public service facility, and analyzes the problems of overall development and spatial allocation in provincial level. Then, the paper puts forward the planning ideas of standard system construction, planning layout guidance, characteristic development based on regional characteristic, puts forward the action planning of zone guidance, hierarchical implement, and zone practice.

[Key words] Equalization of public service, Public service facility, Optimization strategy, Anhui province

0 引言

“十二五”时期, 安徽省通过调结构、转方式与促升级等措施, 推动全省经济总量迈上新台阶, 进入了中等偏上收入发展阶段^[1]。这一时期, 安徽省经济增速约为 10.8%, 高于全国平均水平 3 个百分点; 地区生产总值由 2010 年的 12 263.4 亿元增长到 2015 年的 22 005.6 亿元, 与“十一五”期末相比, 总量增加近 1 万亿元; 人均生产总值由 2010 年的 3 045 美元增长到 2015 年的 5 779 美元^[2]。

在经济平稳、较快发展的同时, 安徽省居民的生活水平有了显著提高, 对民政公共服务设施的需求也不断增加。然而, 从现象看, 安徽省各项民政公共服务设施发展的速度却严重滞后于经济发展的速度, 民政公共服务设施供给不足、供给不均的现象尤为明显。

针对上述问题, 本研究立足于安徽省民政公共服务设施发展现状, 尝试构建民政公共服务设施现状配

置评价指标体系, 利用相关数量分析方法和模型对民政公共服务设施现状发展情况进行综合测算, 为全省民政公共服务设施的健康有序发展提供参考。

1 设施配置现状分析

1.1 发展阶段分析

1.1.1 方法思路

通过比较全国 31 个省、直辖市、自治区(不包括港澳台地区)的民政事业发展水平, 分析安徽省民政事业所处的发展阶段, 为下一步的发展提供可靠、科学的依据。本研究通过层次分析法、GIS 空间分析自然断点法等分析安徽省民政事业的总体发展阶段。

首先, 依据研究目标, 确定安徽省民政事业发展阶段(即层次结构模型中的决策目标), 选取 11 个能够反映且具有统计数据基础的指标层(即层次结构模型中的备选方案), 包括每万人社会服务机构数(A1)、

[作者简介] 蒋伟, 工程师, 现任职于合肥市规划设计研究院编制研究所。

潘勇, 高级工程师, 合肥市规划设计研究院编制研究所主任工程师。

每百万人社会助工师数 (A2)、每千人社会服务事业费 (A3)、每千名老年人口养老床位数 (A4)、每万人社会服务床位数 (A5)、社会服务事业费比重 (A6)、每万人社会服务职工数 (A7)、为残疾人提供岗位的福利企业 (A8)、救灾储备机构 (A9)、殡葬服务机构 (A10) 及城市居民最低生活水平 (A11), 基本涵盖了民政领域的绝大部分设施。

其次, 根据决策目标和指标层构建 AHP 层次结构模型, 并依据安徽省民政事业发展现状和特征, 请相关专家评判各指标层之间的重要性, 从而通过 AHP 中的判断矩阵, 得到各指标层的综合权重系数。然后, 依据原始数据, 统计分析全国 31 个省、直辖市和自治区的 11 个指标层数据, 并依次排序, 得到各省每个指标层的排名情况。依据各个指标层的权重系数和 31 个省各指标层的排名情况, 运用加权平均法, 进行权重求和取平均值, 得到 31 个省所有指标层综合指数的排名情况。

最后, 依据全国各省的综合排名得分, 在 GIS 中输入各地区的综合得分, 运用 GIS 空间分析自然断点法自动生成两个断点值, 将全国 31 个省分为 3 个梯队, 分别为民政公共服务设施发展水平先发地区、发展地区和落后地区。

1.1.2 数据来源及解释

本研究所选取的 11 个指标层数据来源于《中国民政统计年鉴 2015》(以下简称“年鉴”)。在年鉴中, 已有对 13 个指标的统计分析, 并且得到各地区社会服务综合指数。但在本研究中, 依据研究的重点和目标, 重新选取 11 个更加契合安徽省民政事业发展所关注的重点指标, 并结合安徽省民政事业关注重点重新对全国 31 个地区的民政事业发展水平进行评价。

1.1.3 比较内容

本研究对民政事业 11 个指标层进行重新排名, 得到安徽省民政事业各个指标在全国的排名情况。

从民政事业发展的各指标排名情况看, 安徽省在部分指标上位于全国前 10 位, 如每百万人社会助工师数、每万人社会服务床位数、每千名老年人口养老床位数和殡葬服务机构等指标, 但也存在部分指标排名较为靠后的情况, 如每万人社会服务机构数、每万人社会服务职工数、每千人社会服务事业费和救灾储备机构等指标。从全国排名可知, 安徽省在社会服务事业发展上投资力度虽然不断加大, 但是总体看还是处于较为落后的阶段, 仅排名第 25 位。此外, 安徽省自然灾害类型较为多样, 灾害发生率也较高, 但救灾储备机构仅仅处于第 22 位, 减灾救灾设施仍需大力建设。

在本研究中, 将根据安徽省民政事业发展关注的重点, 对所有指标层的权重系数进行确定, 即主要运用层次分析法, 通过比较各个指标层之间的重要性来确定各个指标层的权重系数。其中, 社会服务事业费比重、每万人社会服务床位数、每千名老年人口养老床位数、为残疾人提供岗位的福利企业等切实关乎人民群众日常生活的指标, 是本研究关注的重点, 也是民政事业发展的重点, 更是对人们日常生活影响最大的指标。因此, 在关注重点、发展特征与发展基础等因素确定的情况下, 重新对指标层进行权重分析更有利于得出基于本研究的发展阶段结论。

首先, 研究通过层次分析法对 11 个指标层进行权重系数的重新确定, 其中以每千人社会服务事业费、每千名老年人口养老床位数、每万人社会服务床位数和为残疾人提供岗位的福利企业为主要指标, 权重系数较高, 位于所有指标的前 4 位 (表 1, 图 1)。其次, 根据各地区指标排名情况 (a) 和各指标综合权重系数 (c) 得到各地区综合排名情况 (d) (图 2, 图 3)。具体公式为:

$$d=(a1 \times c1+a2 \times c2+\dots+an \times cn) / n, \\ c1+c2+\dots+cn=1, n=11 \quad \text{公式(1)}$$

从图 3 可知, 在全国层面, 安徽省

民政事业位于中等偏上的发展水平, 在 31 个省 (直辖市、自治区) 中位列第 14 位, 其综合发展水平正逐步提高, 尤其在每万人社会服务床位数、每千名老年人口养老床位数等指标上, 位列全国前 10 位, 发展态势较好。但在某些指标上, 如每千人社会服务事业费等, 发展严重滞后, 处于全国后几位。此外, 由于安徽省人口基数较大, 部分指标人均水平与其他发达地区仍有较大差距。因此, 安徽省在未来民政事业发展中, 除了应注重在薄弱环节指标上的建设与发展外, 还应重视各类指标水平能够满足庞大的人口需求。

在此基础上, 运用 GIS 空间分析自然断点法将全国 31 个地区的民政公共服务设施发展水平分为 3 个梯队: 得分为 0.566 ~ 1.207 的为民政公共服务设施水平先发地区; 得分为 1.207 ~ 1.553 的为民政公共服务设施水平发展地区; 得分为 1.553 ~ 2.264 的为民政公共服务设施水平落后地区。最终根据综合排名得分确定安徽省在第二梯队区间值内。因此, 安徽省属于民政公共服务设施水平发展地区, 有待进一步对接民政公共服务设施水平先发地区, 提升民政公共服务设施水平 (图 4)。

1.1.4 分析结果

从以上分析可知, 安徽省现状民政公共服务设施体系虽已基本建成, 但民政公共服务设施水平总量不足, 仍处于全国中等水平; 与同为长三角城市群构成部分的上海、江苏、浙江相比, 仍有较大差距, 低于长三角区域总体发展水平; 民政公共服务设施投入仍有不足, 民政事业短板明显, 部分民政公共服务设施建设滞后于社会经济发展。

1.2 空间配置分析

1.2.1 指标体系具体构建

为了准确描述安徽省各地市民政公共服务设施空间配置水平的综合差异, 本研究构建了反映民政公共服务设施配

置水平的评价指标体系。具体而言，遵从评价指标设置的原则，根据民政公共服务设施的组成和层次性要求，由宏观到微观、抽象到具体^[3]，构建涵盖“总体指标—一级指标—二级指标”的评价指标体系^[4]。其中，总体指标即安徽省民政公共服务设施空间配置水平，一级指标为社会福利设施、养老服务设施、优抚安置设施、殡葬服务设施、减灾救灾设施、社区服务设施及社会组织孵化设施7个子系统层，二级指标即为选取的具体指标(表2)。

表1 各指标之间的相对重要性及各指标综合权重系数

| 指标 | A1 | A2 | A3 | A4 | A5 | A6 | A7 | A8 | A9 | A10 | A11 | 综合系数 |
|-----|-----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----|-----|---------|---------|
| A1 | — | 0.500 0 | 0.250 0 | 0.333 3 | 0.333 3 | 0.500 0 | 0.500 0 | 0.333 3 | 2 | 2 | 0.3333 | 0.044 1 |
| A2 | 2.0 | — | 0.333 3 | 0.333 3 | 0.500 0 | 0.500 0 | 1.000 0 | 0.500 0 | 3 | 3 | 1.000 0 | 0.069 6 |
| A3 | 4.0 | 3.000 0 | — | 2.000 0 | 2.000 0 | 2.000 0 | 2.000 0 | 2.000 0 | 4 | 4 | 2.000 0 | 0.185 6 |
| A4 | 3.0 | 3.000 0 | 0.500 0 | — | 1.000 0 | 1.000 0 | 2.000 0 | 2.000 0 | 3 | 3 | 2.000 0 | 0.134 4 |
| A5 | 3.0 | 2.000 0 | 0.500 0 | 1.000 0 | — | 1.000 0 | 2.000 0 | 2.000 0 | 3 | 3 | 2.000 0 | 0.128 2 |
| A6 | 2.0 | 2.000 0 | 0.500 0 | 1.000 0 | 1.000 0 | — | 2.000 0 | 1.000 0 | 3 | 3 | 2.000 0 | 0.115 5 |
| A7 | 2.0 | 1.000 0 | 0.500 0 | 0.500 0 | 0.500 0 | 0.500 0 | — | 0.500 0 | 3 | 3 | 1.000 0 | 0.074 3 |
| A8 | 3.0 | 2.000 0 | 0.500 0 | 0.500 0 | 0.500 0 | 1.000 0 | 2.000 0 | — | 3 | 3 | 1.000 0 | 0.100 5 |
| A9 | 0.5 | 0.333 3 | 0.250 0 | 0.333 3 | 0.333 3 | 0.333 3 | 0.333 3 | 0.333 3 | — | 1 | 0.333 3 | 0.032 5 |
| A10 | 0.5 | 0.333 3 | 0.250 0 | 0.333 3 | 0.333 3 | 0.333 3 | 0.333 3 | 0.333 3 | 1 | — | 0.333 3 | 0.032 5 |
| A11 | 3.0 | 1.000 0 | 0.500 0 | 0.500 0 | 0.500 0 | 0.500 0 | 1.000 0 | 1.000 0 | 3 | 3 | — | 0.082 7 |

注：一致性比例为0.021 5；对“发展阶段”的权重为1.000 0；λmax值为11.326 8。

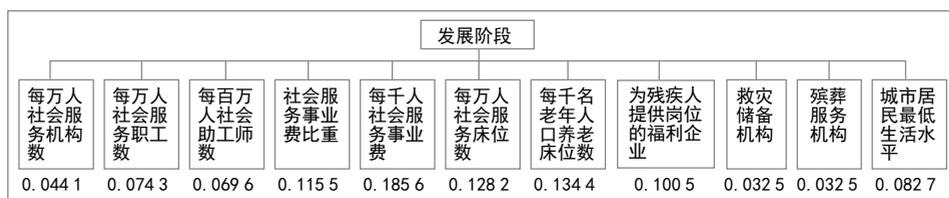


图1 安徽省民政发展阶段 AHP 分析框架图

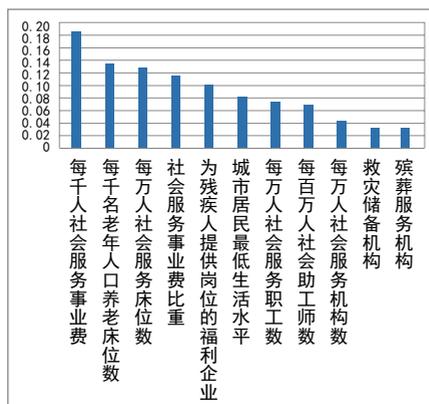


图2 各指标权重系数示意图

1.2.2 评价方法

(1) 评价思路。

考虑到各种数学方法在本次安徽省16个地市民政公共服务设施空间配置水平研究中的可操作性，研究选用因子分析法建立了综合评价模型(即因子分析模型)，采用国际通用的SPSS统计分析软件包对上述因子分析模型中的自因子方差贡献率、累积方差贡献率及因子得分值进行求取^[5]。

若用矩阵形式表示，上述因子分析理论模式可表示为：

$$Z=AF+U \quad \text{公式(2)}$$

式中，Z为因子得分值；A为因子载荷矩阵；F为公共因子，可将其理解为高维空间中互相垂直的n个坐标轴；U为特殊因子，表示原有变量不能被因子解释的部分，其均值为0，可看作多元线性回归模型里的残差。

(2) 评价方法。

研究通过运用SPSS19.0对安徽省16个地市民政公共服务设施相关指标进行因子分析，确定相关指标之间的关联性和差别，以此为依据对安徽省民政公共服务设施空间配置水平进行评价。但在进行因子分析之前，要先对所选样本进行适宜性检验，研究采用KMO法和巴特利特球形检验法检验所选数据是否适合做因子分析。分析发现，2015年安徽省民政公共服务设施配置水平的KMO值为0.621，大于0.5，故适合进行因子分析；用巴特利特球形检验法检验的自由度df为55，统计值较大，且伴随概率值Sig为0.000，小于显著性水平0.05，即适合做因子分析。

研究利用SPSS19.0统计软件对所选指标的初始值进行标准化处理，然后根据处理结果进行主成份分析，对因子模型进行方差最大化旋转，进而对因子进行相关系统矩阵的运算。在计算过程中，按照特征根大于1的原则选择主因子，选取特征根为6.844、4.232、2.587、2.083、1.575、1.345的主因子，对应的方差贡献率为32.592%、20.153%、12.317%、9.919%、7.500%、6.404%，累计方差贡献率达到88.886%，涵盖了大部分信息内容，所以能将它解释为安徽省民政公共服务设施配置水平。因此，可以用因子的方差贡献率作为评价安徽省民政公共服务设施配置水平的权重来计算各地市民政公共服务设施的综合评分，其计算公式为：

$$F=0.32F_1+0.20F_2+0.12F_3+0.09F_4+0.07F_5+0.06F_6 \quad \text{公式(3)}$$

经过SPSS19.0运行后获得6个主

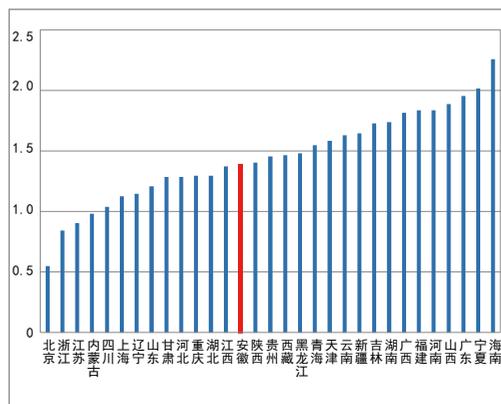


图3 各地区民政事业发展综合排名示意图

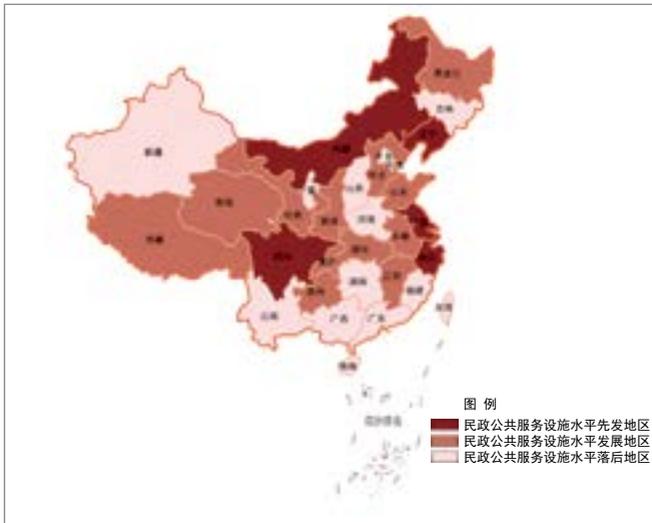


图4 全国各地区民政公共服务设施发展阶段划分示意图

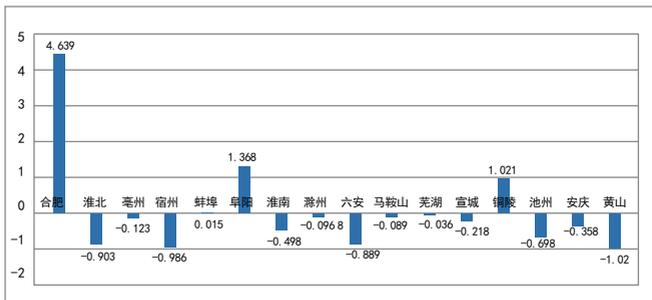


图5 安徽省各地市民政公共服务设施空间配置水平综合评分及排名示意图

因子 F_1 、 F_2 、 F_3 、 F_4 、 F_5 、 F_6 的得分，同时运用上述公式计算得出安徽省16个地市的民政公共服务设施配置水平综合得分，再结合 excel 对各地市的综合评价结果进行排名（图5）。

综合评分结果反映了安徽省16个地市的民政公共服务设施配置水平在全省的相对位置：综合评分为正数，表示该市的民政公共服务设施配置水平高于全省的平均水平；综合评分为负数，表示该市的民政公共服务设施配置水平低于全省的平均水平。地市的民政公共服务设施配置水平越高，综合得分也越高。

1.2.3 分析结果

安徽省民政公共服务设施空间配置水平差异较大，综合得分高于3分的只有合肥市，得分介于1~3分的有2个城市，其余城市的综合得分都在0分以下，表示这些地区的民政公共服务设施

配置水平低于平均水平。另外，从各项民政公共服务设施现状配置空间分布情况看，皖中、沿江地区人口集中、经济总量最高，各项民政公共服务设施投入水平较高，发展态势均好，基本形成了较为完善的民政公共服务设施体系。而人口密度较高的皖北地区、皖西地区及人口密度较低的皖南地区的民政公共服务设施总体处于相对落后阶段，有待补充完善。总体而言，民政公共服务设施供给水平在省域层面分配不均，不利于全省社会事业的健康发展。

2 规划思路

2.1 紧密结合热点政策，构建民政标准体系

从近期国家出台的有关社会养老、社会治理、军民融合及新型城镇化建设

等的宏观政策解读入手，分析国家在民生保障领域的发展导向，充分考虑社会参与、军民融合及社会治理等理念对全省民政公共服务设施建设标准制定的影响，将宏观政策和发展导向落实到具体的标准制定过程中，建立现代民政标准体系，促进全省民政公共服务设施标准化建设。

2.2 以需求差异为导向，合理引导规划布局

以全省各地市民政公共服务需求差异、设施布局特征为基础，建立各项设施空间布局影响因子体系，通过因子分析评价预测各地市的实际需求，科学指导规划编制。同时，考虑到各领域各项民政公共服务设施规划的侧重点不同，按照“尊重现状、分类指导”的原则，将设施规划类型分为综合规划型、标准

表2 民政公共服务设施空间配置水平评价指标体系

| 总体指标 | 一级指标 | 二级指标 | 代码 |
|-------------------|---------------------|----------------------|-----|
| 民政公共服务设施空间配置水平 A | 社会福利设施空间配置水平 B1 | 福利院机构数（个） | C1 |
| | | 福利院床位数（张） | C2 |
| | | 每万人拥有福利院床位数 | C3 |
| | 养老服务设施空间配置水平 B2 | 城市养老机构数（个） | C4 |
| | | 城市养老机构床位数（张） | C5 |
| | | 每千名老年人拥有城市养老机构床位数（张） | C6 |
| | | 农村养老机构数（个） | C7 |
| | | 农村养老机构床位数（个） | C8 |
| | | 每千名老年人拥有农村养老机构床位数（张） | C9 |
| | | 公办养老机构数（个） | C10 |
| | | 社会办养老机构数（个） | C11 |
| 优抚安置设施空间配置水平 B3 | 烈士陵园（纪念馆）机构数（个） | C12 | |
| | “光荣院”★数量（个） | C13 | |
| | “光荣院”★床位数（张） | C14 | |
| | 每万人拥有“光荣院”★床位数（张） | C15 | |
| | 殡葬服务设施空间配置水平 B4 | 殡仪馆数量（个） | C16 |
| 殡葬服务设施空间配置水平 B4 | 每万人拥有殡仪馆数（个） | C17 | |
| | 公益性公墓数（个） | C18 | |
| | 每万人拥有公益性公墓数（个） | C19 | |
| | 减灾救灾设施空间配置水平 B5 | 救灾物资储备库数（个） | C20 |
| 社区服务设施空间配置水平 B6 | 社区服务中心数（个） | C21 | |
| | 每万人拥有社区服务中心数（个） | C22 | |
| 社会组织孵化设施空间配置水平 B7 | 社会组织孵化设施机构数（个） | C23 | |
| | 每万人拥有社会组织孵化设施机构数（个） | C24 | |
| | | 社会组织数（个） | C25 |

注：标注★的“光荣院”原名烈属养老院，最早建于1958年，主要接收无亲属照顾的烈属老人。随着情况的变化，为适应形势发展的需要，烈属养老院逐步扩大，接收孤老伤残军人、孤老复员军人。

优化型、结合现状型、布局完善型及建立体系型 5 种类型，突出差异化引导。

2.3 立足地区禀赋特征，引导民政特色发展

以省域城镇体系规划为基础，考虑全省不同地区因地理、文化、经济发展水平和城乡关系等因素产生的地域性差异，因地制宜地制定各地区民政公共服务设施发展策略。此外，结合行政管理层级，从省级、市县、基层社区 3 个层面分级落实全省民政公共服务设施，确保对各级民政公共服务设施建设的实际指导意义。

3 行动计划

3.1 分片指导

综合考虑因地理、文化、经济发展水平和城乡关系等因素而产生的地区差异化特征，依托省域城镇体系所确定的分区，将全省划分为皖北、皖中、沿江、皖西及皖南 5 个片区，重点结合各片区优势资源、民政公共服务发展特点及设施建设基础等，实行差异化、特色化的设施发展策略。

3.1.1 皖中片区

以合肥市为中心的皖中地区，人口分布密集、城镇化进程快且经济总量较高，与之相适应的，该地区群众对民政公共服务的需求更高，是全省民政公共服务水平提升、设施建设的首要地区。该地区的民政公共服务体系与设施建设以建立体系完善、功能多元的服务体系为主要任务。

3.1.2 皖北片区

皖北地区人口总量大、密度高，老龄化程度高而城镇化水平偏低，老年人口、外出人口及流动人口数量相对较多，基本的社会福利需求缺口大、任务重。该片区民政公共服务体系与设施建设应以大力保障群众基本福利需求为主要任务，重点加强社会福利、社会救助及养

老服务等方面的设施建设力度，特别是增强县级各类设施建设，提升服务设施建设标准，完善各类设施空间布局体系，增强设施服务能力，拓展公共服务覆盖范围，将该片区建设成为全省适度普惠型社会福利事业试点地区。

3.1.3 沿江片区

沿江片区地域广阔且城镇呈带型沿江分布，城镇人口分布相对密集，社会经济发展迅速。长期以来，该片区较为重视民政基础设施的建设，注重完善各类服务体系。目前，该地区民政公共服务体系、设施建设总体上处于全省领先地位，初步建立了较为完善的社会福利救助、养老服务、优抚安置、殡葬服务、社区服务和社会组织孵化等设施体系。未来将进一步依托芜湖市、铜陵市在社区建设、社会组织孵化等方面的有效探索和先进经验，推进社区服务设施完善、社会组织孵化设施建设，促进该片区成为全省公共服务基层化普及区。以安庆市、马鞍山市成为养老服务业综合改革试点为契机，全面促进沿江地区率先建成功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系，全面促进沿江地区成为养老服务业综合改革区。

3.1.4 皖西片区

皖西片区主要指位于大别山区的城镇，总面积为 1.18 万平方公里，占全省的 8.5%。该片区历史地位特殊，是全国著名的革命老区和贫困地区，革命历史人物、历史遗迹等众多，烈士纪念设施分布较其他地区更集中。该地区在民政工作方面独具特色，但面临的双拥优抚安置任务也十分艰巨。目前，烈士陵园已成为当地红色旅游的重要资源，正逐步成为集教育、纪念、旅游等于一体的社会主义文化阵地和爱国主义教育基地，有力促进了红色旅游事业的发展^[6]。针对皖西片区优越的红色基因及生态特征，一方面应继续加大该片区优抚安置工作的投入力度，依托现有发展较好的烈士纪念设施等优抚设施，促进优抚工

作与红色旅游发展的深度结合，以及与双拥、安置工作的结合，完善综合服务功能和扩大区域影响力，将皖西片区打造成为全省优抚安置设施建设特色示范区。同时，结合大别山红色资源、风景旅游资源，促进养老服务产业与红色旅游业的深度结合，完善各项设施，将该片区建设成为全省重要的健康养老产业先行区。

3.1.5 皖南片区

皖南地区区域特色显著，旅游资源尤为独特，文化底蕴深厚。片区内拥有以黄山为代表的世界级风景区，自然风光独特；作为徽州文化的起源地，皖南片区又有着与周边地市不同的人文底蕴。因此，一方面，抓住皖南地区依托优质的风景旅游资源及皖南国际旅游建设重大交通设施（如京福高铁贯通）等机遇，依托长三角、珠三角地区乃至国内市场将该片区打造成为健康养老产业化示范区；另一方面，该片区大部分为山地地貌，是全省山洪、泥石流等自然灾害多发地区，进一步加强该片区的救灾减灾设施建设至关重要，因此规划促进省级救灾物资代储点升级成为地区级储备库，完善市县级救助储备库建设，将皖南片区建设成为全省救灾减灾设施建设示范区。

3.2 分级落实

结合不同行政管理层级，规划从省级、市县和基层层面全面落实全省民政公共服务设施各项建设。

(1) 省级层面。

省级层面以落实总体发展目标及相关标准体系为主，即与省民政“十三五”事业发展总体目标相协调，落实设施规划相关控制指标，明确相关标准体系，指引全省各类设施建设发展。

(2) 市县层面。

这里指市、县两级层面，以落实民政重大公共服务设施项目、分解全省总体指标为核心，即落实省域[下转第 20 页]

针对政策影响,研究从需求和供给两个方面入手,提出规划应对策略。

(1) 增强规划的弹性。在需求预测中,建立多情境的方案比较,对人口增长持积极方案,适当放大设施规划规模;在供给布局中,采取分阶段的弹性供给,对部分设施用地予以预控,根据规划设施的年度监测和阶段性评估情况,动态投放用地。这样一方面可以保证在城市快速发展过程中基础教育设施用地得以预留,避免再出现“无地可供”的局面;另一方面也可以保证规划能够根据政策变化灵活投放设施。

(2) 关注需求的差异性。关注城市内部各片区人口年龄结构和就学需求的差异,根据各片区的用地结构、产业类型和住房市场等因素,按照需求增长潜力的不同划分设施需求分区,分别测算各片区的千人指标及设施需求规模,并在规划布局中采取差异化的布局引导措施。

(3) 加强供给的多元性。拓宽设施供给渠道,加强存量空间的再利用,积极探索设施共享、以租代建等措施。同

时,提出规划应回归公共政策范畴,基于规划平台,与相关部门共同构建统一的政策目标和实施框架,从社会、经济和空间等多个维度共同提升基础教育设施供给水平。■

[注释]

- ①合肥市主城区包括合肥市区及肥东县的店埠镇、撮镇镇和桥头集镇;肥西县的上派镇、桃花镇、紫蓬镇和花岗镇;长丰县的双墩镇、岗集镇。由于数据的可得性,在不影响研究结论的前提下,相关论述分析中采用合肥市区数据作为分析的基础数据。
- ②基础教育设施主要包括幼儿园、普通小学、普通中学、职业高中、一贯制学校和特殊教育学校。本次研究针对生育新政的影响,主要以受影响较大的幼儿园、小学和初中3类设施为研究对象。
- ③针对幼儿园和中小学中通过扩大班额和办学班数等方式增加学位的现象,提出有效学位、有效学位占比两个指标以衡量真实供需状态,有效学位=设计班级数*标准班额(幼儿园30、小学45、初中50、高中50),有效学位占比=有效学位数量/总学位数量。
- ④国家《“十三五”卫生与健康规划》提出,“到

2020年中国总和生育率要从目前的1.5~1.6回升至1.8左右”。根据经验,城市地区总和生育率一般低于地区平均水平。

[参考文献]

- [1] 郭未. 独弦不成曲:“全面两孩”后时代生育政策中的“自我”与“他者”[J]. 西南民族大学学报:人文社科版, 2017(6): 13-18.
- [2] 丁成呈. “全面两孩”背景下基础教育设施千人指标研究——以合肥市为例[C]//持续发展 理性规划——2017中国城市规划年会论文集, 2017.
- [3] 毕波. 浅议新常态下城市基础教育空间规划转型思路[C]//新常态:传承与变革——2015中国城市规划年会论文集, 2015.
- [4] 张尚武, 晏龙旭, 王德, 等. 上海大都市地区空间结构优化的政策路径探析——基于人口分布情景的分析方法[J]. 城市规划学刊, 2015(6): 12-19.

[收稿日期] 2018-08-12

[上接第14页] 层面总体目标、标准体系控制,形成若干重大市县级民政公共服务设施,优化全省各级设施空间布局。

(3) 基层方面。

基层社区层面,基于全省层面要求分级落实社区建设标准,分期试点推进,以引导现代城乡社区建设发展。

3.3 分步实施

规划分为两个阶段实施上述具体行动计划:第一阶段(2017~2020年)是抓重点出成效。全面推进全省民政公共服务设施专项规划的落实,分市分解指标和推行标准体系,同步促进各地级市积极开展全市民政公共服务设施专项规划编制工作,指导重大民政公共服务设施项目的谋划工作。第二阶段(2021~2030年)是广覆盖促改善。全面推进各类各级民政公共服务设施的总体建

设、空间布局优化,建立健全长效运营管理机制。

4 结语

民政公共服务设施是人们赖以生活的基础条件,因地区经济发展不均衡,导致安徽省民政公共服务设施在省域、地市层面均存在问题。本文在公共服务均等化视角下,对安徽省社会福利、养老服务、优抚安置、减灾救灾、殡葬服务、社区服务及社会组织孵化等民政公共服务设施的配置现状进行了深入研究,利用相关数量分析方法和模型对全省民政公共服务设施现状发展情况进行综合测算,在此基础上分析了设施配置不均衡的原因并提出了相应的策略建议,以期对安徽省及其他省域民政公共服务设施的健康有序发展提供参考。■

[参考文献]

- [1] 安徽迈入中等偏上收入发展阶段“十二五”人均生产总值由3 045美元增长到5 779美元[EB/OL]. <http://news.hf365.com/system/2016/02/04/014864391.shtml>.
- [2] 新兴产业“十二五”年均增长近三成[EB/OL]. <http://ah.anhuinews.com/system/2016/02/11/007213592.shtml>.
- [3] 杨泽霖. 浙江省公共服务设施空间配置与优化策略研究[D]. 浙江大学, 2008.
- [4] 戴林海. 均等化视角下江苏省公共服务设施配置研究[D]. 东北林业大学, 2014.
- [5] 翁虹. 浙江省县级城市发展水平时空变化研究[D]. 浙江大学, 2005.
- [6] 我省提高烈士家属待遇抚恤金标准年均递增15%[EB/OL]. <http://www.jxnews.com.cn/jxrb/system/2013/10/17/012722531.shtml>.

[收稿日期] 2018-08-12